FRC5.
25688
Case
FRC
23104

MÉMOIRE
DONNÉ AU ROI
PAR
M. NEKER,
En 1778.

LONDRES,

M. DCC. LXXXI.

THE NEWBERRY
LIBRARY

MÉMOIRE
DONNÉ AU ROI
PAR
M. NEKER,
En 1778.

Une multitude de plaintes s'eſt élevée de tout temps contre la forme d'adminiſtration employée dans les Provinces : elles ſe renouvellent plus que jamais, & l'on ne pourroit continuer à s'y montrer indifférent ſans avoir peut-être de juſtes reproches à ſe faire.

A peine, en effet, peut-on donner le nom d'adminiſtration à cette volonté arbitraire d'un ſeul homme qui, tantôt préſent, tantôt abſent, tantôt inſtruit, tantôt incapable de régir les parties les plus importantes de l'ordre public, & qui doit s'y trouver habile après ne s'être occupé toute ſa vie que de requêtes en caſſation, qui, ſouvent ne meſurant pas même la grandeur de la commiſſion qui lui eſt confiée, ne conſidere ſa place

que comme un échelon à ſon ambition, & ſi, comme il eſt raiſonnable, on ne lui donne à gouverner en débutant, qu'une généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un lieu de paſſage; & n'eſt point excité à préparer des établiſſemens dont le ſuccès ne lui ſera point attribué, & dont l'éclat ne paroîtra pas lui appartenir. Enfin, préſumant tout, c'eſt peut-être avec raiſon qu'on avance encore plus par l'effet de l'intrigue ou des affections, que par le travail & l'étude; ils ſont impatiens de venir à Paris, & laiſſent à leurs Secrétaires, ou à leurs Subdélégués, le ſoin de les remplacer dans leurs devoirs publics. Ces Subdélégués n'ont jamais de rapport avec le Miniſtre, même en l'abſence de l'Intendant, qui, dans quelque lieu qu'il ſoit, retient toujours à lui ſeul la correſpondance; ainſi ils ne peuvent acquérir aucun mérite direct auprès du Gouvernement, ni aucune gloire qui leur ſoit propre; on doit par-là ſe reſſentir du défaut de ces deux grands mobiles, ſans leſquels, à moins d'une grande vertu, un ſubalterne, chargé d'une adminiſtration publique, doit être ſoumis à toutes ſes paſſions particulieres. De tels hommes, on le ſent facilement, doivent être timides devant les Puiſſans, & arrogans envers les foibles, ils doivent ſur-tout ſe parer de l'autorité royale, & cette autorité, en de pareilles mains, doit ſouvent éloigner du Roi le cœur de ſes peuples.

Tous ces inconvéniens qui feroient ſenſibles dans les temps les plus heureux, de-

viennent plus aggravans quand les peuples gémiſſent ſous le poids des impôts accumulés, & quand il eſt alors ſi néceſſaire d'adoucir, par une attention paternelle, la rigueur de leur ſort. De-là cette fermentation générale ſur la répartition des impoſitions, ſur le cortre, ſur l'arbitraire abſolu, ſur la difficulté d'obtenir juſtice, ſur le défaut d'encouragement : de-là peut-être l'indifférence générale pour le bien de l'Etat qui gagne tous les jours.

Le Gouvernement, témoin de toutes ces plaintes, ne trouvera jamais que des moyens inſuffiſans pour y remédier, tant que la forme actuelle d'adminiſtrer les Provinces n'éprouvera aucune modification.

En effet, il eſt à remarquer qu'il n'y a dans les pays d'élection aucun contradicteur légitime du Commiſſaire départi, & il n'en peut même exiſter dans l'ordre actuel, ſans déranger la ſubordination & contrarier la marche des affaires : ainſi, à moins qu'on ne ſoit averti par des injuſtices éclatantes, ou par quelque ſcandale public, on eſt obligé de voir par les yeux de l'homme même qu'on auroit beſoin de juger.

Votre Majeſté peut aiſément ſe faire une idée de l'abus & preſque du ridicule de cette prétendue adminiſtration.

Il vient au Miniſtre des plaintes d'un particulier, ou d'une paroiſſe entiere. Que fait-on alors ? & qu'a-t-on fait de tout temps ? On communique à l'Intendant cette requête ; celui-ci donne ſa reponſe, on conteſte les faits, on les explique & toujours d'une maniere à

prouver que tout ce qui a été fait par ses ordres a été bien fait; alors on écrit au plaignant qu'on a tardé de lui répondre jusqu'à ce qu'on eût pris connoissance exacte de son affaire, & on lui transmet, comme un jugement réfléchi du Conseil, la simple réponse de l'Intendant; quelquefois même à sa réquisition on réprimande le contribuable, ou la paroisse de s'être plaint mal-à-propos, & qui sait s'ils ne se ressentent pas encore d'une autre maniere de leur hardiesse? Car un Intendant & ses Subdélégués, qui voient toujours que ces requêtes leur sont renvoyées, que leurs décisions sont adoptées, & que cette déférence, à leur avis, est nécessaire, doivent naturellement mépriser les plaintes auxquelles des corps entiers ne s'associent pas. Voilà pourquoi ils sont si fort redoutés dans les Provinces de la part de ceux qui n'ont pas de rapport avec la Cour ou la Capitale.

Quand de longs murmures dégénerent en plaintes générales, le Parlement se remue, & vient se placer entre le Roi & ses peuples: mais, eût-il les connoissances qu'il ne peut rassembler, ce remede est un inconvénient lui-même, puisqu'il habitue les sujets de Votre Majesté à partager leur confiance & à connoître une autre protection que l'amour & la justice de leur Souverain.

C'est après avoir été frappé de la défectuosité de cette contexture d'administration, que j'ai desiré fortement pour la gloire de Votre Majesté, pour le bonheur de ses peuples & pour l'accomplissement du devoir, qu'on pût dé-

velopper à Votre Majesté la nécessité de s'occuper essentiellement de ces importans objets.

En même temps je sens plus que personne la convenance de n'employer que des moyens doux & sages : il faut desirer le bien, & y marcher ; mais c'est y renoncer que de vouloir y atteindre par un mouvement précipité, qui, presque toujours, augmente les obstacles & les résistences. D'ailleurs, il n'est rien qui ne soit soumis à quelque inconvénient, il n'est rien où l'expérience n'ajoute encore à l'instruction & à la confiance : aussi ce n'est que dans une seule Généralité que je proposerai à Votre Majesté d'introduire un changement qui consisteroit essentiellement dans l'essai d'une administration provinciale ou municipale.

Il est sans doute des parties d'administration, qui, tenant uniquement à la Police, à l'ordre public, à l'exécution des volontés de Votre Majesté, ne peuvent jamais être partagées & doivent constamment reposer sur un Intendant seul ; mais il en est aussi, telle que la répartition de la levée des impositions, l'entretien & la construction des chemins, le choix des encouragemens favorables au commerce, au travail en général & aux débouchés de la Province en particulier, qui, soumises à une marche plus lente & plus constante, peuvent être confiées préférablement à une commission composée de propriétaires, en réservant au Commissaire départi, l'importante fonction d'éclairer le Gouvernement sur les différens réglemens qui seroient proposés.

De cette maniere V. M. auroit des garans multipliés du bonheur de ses peuples, & sans déranger en rien l'ordre public, elle seroit sûre que les tributs nécessaires au besoin de l'Etat, seroient adoucis par la répartition, & plus encore par la confiance.

On ne verroit plus cumuler sur un peuple & le poids des impôts & les frais de justice qui attestent son impuissance, ainsi que les moyens rigoureux qu'on est obligé de mettre en usage.

On délivreroit peut-être insensiblement les habitans des campagnes du joug sous lequel ils vivent.

Subdélégués, Officiers d'Election, Directeurs, Receveurs & Contrôleurs des Vingtiemes, Commissaires & Collecteurs des Tailles, Officiers des Gabelles, Buralistes, Huissiers, Piqueurs de corvées, Commis aux Aides, au Contrôle, aux Droits réservés, tous ces hommes de l'impôt, chacun selon leur caractere, assujettissent à leur petite autorité, & enveloppent de leur science fiscale des contribuables ignorans, inhabiles à connoître si on les trompe, mais qui le soupçonnent ou le craignent sans cesse si ces diverses servitudes peuvent un jour être tempérées, si d'un pareil cahos il peut enfin sortir un systême simple & régulier d'imposition, on ne peut l'espérer à travers les obstacles de l'habitude, qu'à l'aide d'une administration provinciale qui en proposeroit successivement les moyens, & qui en faciliteroit l'exécution. En même temps ce qui convient à chaque

Province en particulier feroit mieux connu; la France, compofée de 24 millions d'habitans répandus fur des fols différens, & foumis à diverfes coutumes ne peut pas être affujettie aux mêmes genres d'impofitions. Ici la rareté exceffive du numéraire peut obliger à commander la corvée en nature, ailleurs une multitude de circonftances invitent à la convertir en rétributions pécuniaires. Ici la gabelle eft fupportable, là les troupeaux qui compofent la fortune de l'habitant font de la cherté du fel un véritable fléau; ici tous les revenus font en fonds de terre, & l'on ne peut confondre la taille avec le vingtieme. Ailleurs de grandes richeffes mobiliaires & l'inégalité de leur diftribution invitent à féparer en divers impôts; ici l'impôt territorial peut être fixe & immuable, là tout eft vignoble & tellement foumis à des révolutions que fi l'impôt n'eft pas un peu flexible, il fera trop rigoureux. Ici les impôts fur la confommation font préférables, ailleurs le voifinage de l'étranger les rend illufoires & difficiles à maintenir. Enfin par-tout en même temps que la raifon commande, l'habitude & le préjugé font réfiftance; cependant c'eft l'impoffibilité de pourvoir à toutes ces diverfités par des loix générales qui oblige d'y fuppléer par l'adminiftration la plus compliquée, & comme la force morale & phyfique d'un Miniftre des Finances ne fauroit fuffire à cette tâche immenfe & à de fi vaftes fujets d'attention, il arrive néceffairement que c'eft du fond des bureaux que la France eft gouvernée, & fe-

lon qu'ils ſont plus ou moins éclairés, plus ou moins purs, plus ou moins vigilans, les embarras du miniſtere & les plaintes des provinces s'accroiſſent ou diminuent. Cependant en ramenant à Paris tous les fils de l'adminiſtration, il ſe trouve que c'eſt dans ces lieux où l'on ne ſait que par des rapports éloignés où l'on ne croit qu'à ceux d'un ſeul homme, & où l'on n'a jamais le temps d'approfondir, qu'on eſt obligé de diriger & de diſcuter les parties d'exécutions appartenantes à 500 millions d'impoſitions, de ſubdiviſer de mille manieres pour les former, les eſpeces & les uſages. Quelle différence entre la fatigue impuiſſante d'une telle adminiſtration & le repos & la confiance que pourroit donner une adminiſtration provinciale, ſagement combinée! Auſſi n'eſt-il aucun Miniſtre ſage qui n'eût deſiré un tel changement, ſi trompé par une fauſſe apparence d'autorité, il n'eût imaginé qu'il augmentoit ſon pouvoir en rapportant tout à un Intendant qui prenoit ſes ordres, tandis que les Contrôleurs-Généraux auroient dû ſentir que lorſqu'ils attirent à eux une multitude d'affaires au-deſſus de l'attention, des forces & de la meſure du temps d'un ſeul homme, ce ne ſont plus eux qui gouvernent: ce ſont leurs commis; mais ces mêmes commis, ravis de leur influence, ne manquent jamais de perſuader au Miniſtre qu'il ne peut pas ſe détacher de commander un ſeul détail, qui ne peut pas laiſſer une ſeule volonté libre ſans renoncer à ſes prérogatives & diminuer ſa

consistance, comme si l'établissement de l'ordre & son maintien par les mesures les plus simples ne devoient pas être le but de tous les Administrateurs raisonnables.

Je traiterai plus particuliérement dans un mémoire séparé & de la généralité qui paroîtroit la plus propre à ce genre d'épreuves, & du plan qui sembleroit préférable.

On apperçoit facilement qu'on peut en modifier le détail de différentes manieres & remplir néanmoins le but qu'on se propose.

Un sage équilibre entre les trois ordres, soit qu'ils soient séparés ou qu'ils soient confondus, un nombre de représentans, qui sans embarrasser, soit suffisant pour avoir une garantie de vœu de la province, des regles simples de comptabilité, l'administration la plus économe, les assemblées générales aussi éloignées, que l'entretien du zele & de la confiance peut le permettre, l'obligation de soumettre toutes les délibérations à l'approbation du Conseil éclairé par le Commissaire départi; l'engagement de payer la même somme d'impositions versée aujourd'hui dans le trésor royal, le simple pouvoir de faire des observations en cas de demandes nouvelles, de maniere que la volonté du Roi fût toujours éclairée & jamais arrêtée; enfin le mot de don gratuit & celui de pays d'administration subrogé à celui de pays d'Etat, afin que la ressemblance des noms n'entraînât jamais des prétentions semblables. Voila en abrégé l'idée des conditions essentielles.

On sent qu'il est aisé de les remplir en

raſſemblant diverſes opinions, & les lumieres que peuvent donner la réflexion & l'expérience, ſur-tout lorſqu'on n'eſt gêné par aucune convention antérieure, & que de la part du Souverain tout devient conceſſion & bienfaiſance.

J'ajouterai encore, comme une condition eſſentielle que telle perfection qu'on crut avoir donné à cette inſtitution nouvelle, il ne faudroit aunoncer ſa durée que pour un temps, ſauf à la conſermer enſuite pour un nouveau terme, & ainſi de ſuite, auſſi long temps que Votre Majeſté le jugeroit à propos, de maniere qu'après avoir pris tous les ſoins néceſſaires pour former un bon ouvrage, Votre Majeſté eut encore conſtamment dans ſa main le moyen de le ſupprimer ou de le maintenir.

Avec une ſemblable prudence quels inconvéniens pourroit-on craindre, & que de bien au contraire ne doit-on pas attendre d'une pareille expérience? J'ai déja indiqué une partie des avantages attachés à ce nouvel ordre d'adminiſtration, il en eſt beaucoup d'autres que j'omets. C'en ſeroit un que de multiplier les moyens de crédit, en procurant à de nouvelles Provinces la faculté d'emprunter : c'en ſeroit un plus grand que d'attacher davantage les propriétaires dans leurs Provinces, leur y menageant quelque occupation publique dont ils ſe cruſſent honorés. Cette petite part a l'adminiſtration relevroit le patriotiſme abbattu & porteroit vers le bien de l'Etat une réunion

de lumieres & d'activités, dont on éprouveroit les plus grands effets. C'en feroit un essentiel encore que d'inspirer à chaque ordre de la Société une confiance, plus directe dans la Justice & la bonté du Monarque; c'est ce qu'on éprouve dans les pays d'Etats, au lieu que dans les généralites d'élection, où un Intendant paroît bien plus un Vice-Roi, qu'un lien entre le Souverain & ses sujets, on est entraîné à porter ses regards & ses espérances vers les Parlemens qui deviennent ainsi dans l'opinion les protecteurs des peuples.

Enfin comme il est généralement connu, que l'administration des pays d'élection & la forme actuelle des impositions inspirent aux étrangers une sorte de frayeur plus ou moins fondée, tout projet d'amélioration attireroit en France de nouveaux habitans & deviendroit sous ce *rapport seul* une nouvelle source de richesses.

Il est temps d'examiner les raisonnemens qu'on peut opposer aux opinions que nous venons de développer.

Ne dira-t-on pas d'abord, que c'est diminuer l'autorité que de confier la répartition des impôts à une administration municipale ?

Il est aisé ce me semble de résoudre un pareil doute ?

L'Autorité Royale repose sur des bases inaltérables & ne consiste point à se montrer dans tous les détails; elle existe également & même dans un plus grand éclat, lorsque par un arrangement sage & par une premiere

impulsion dont elle fait maintenir les effets, elle se dispense d'agir sans cesse. C'est le pouvoir d'imposer qui constitue essentiellement la grandeur souveraine ; mais la répartition de ces impôts & tant d'autres parties d'exécution ne sont que des émanations de la confiance du Monarque ; n'importe en quelles mains il a déposé cette confiance ; seulement ceux de ses sujets qui peuvent le mieux en répondre, rappellent davantage aux peuples la surveillance d'un bon Roi.

Cette confusion continuelle entre l'exercice journalier de l'autorité & l'autorité même, est une source d'inconvéniens, & le grand art de tous les administrateurs subalternes est d'entretenir cette confusion ; car ils voudroient que le respect à leurs commandemens les plus arbitraires, fut un des plus grands intérêts de la Royauté ; mais à combien d'embarras ce systême n'entraîne-t-il pas l'administration ? Un Ministre surchargé de détail, auxquels il ne peut faire une longue attention sans arrêter la marche des affaires, doit nécessairement être entraîné rapidement par les rapports qui lui sont faits, il ordonne, il permet, il approuve sans examen suffisant ; l'autorité engagée, on veut la soutenir & on le fait d'autant plus facilement, que dans les premiers momens d'opposition, on espere qu'avec un arrêt du Conseil on réunira tout ; mais la résistance, la réunion des corps se forment-elles ? Craint-on des difficultés sérieuses ? On trouve alors que les dispositions qu'on vouloit soutenir ne sont pas d'une im-

portance proportionnée à la peine & au bruit qu'occasionnent des actes répétés d'autorité : on temporise, on hésite, on foiblit, & le Ministre lui-même qui peut avoir passé le but en commençant, mais qui craint d'exposer sa propre stibilité, est le premier à conseiller la condescendance.

Je ne dis pas qu'il faille tout soutenir puisque ce seroit prendre l'engagement de défendre bien des méprises ; mais pour éviter de compromettre si souvent l'autorité, il ne faudroit pas être jaloux de l'exercer sans cesse. On s'épuise à la déployer inutilement & l'on manque de force dans les occasions, où il est important de la maintenir.

Toutes ces discussions avec les Parlemens & les Cours des Aydes pour les vingtiemes, la capitation, la taille & les corvées : toutes ces choses continuelles où l'autorité perd quand elle n'est pas pleinement victorieuse, tous ces divers embarras enfin cesseroient par l'effet d'une administration différente, & que fait au Roi, que fait à sa grandeur qu'un Commissaire départi, qu'un subdélégué, qu'un Collecteur répartissent en son nom les diverses contributions, dès qu'une fois la quotité en est déterminée ? Quand les impôts sont au comble, le meilleur Ministre des finances secondé des Intendans les plus habiles & les mieux intentionnés ne sauroient prévenir les plaintes & les murmures : comment donc peut-on aimer la gloire du Roi ? Et s'il m'est permis de le dire,

comment peut-on jouir de son bonheur, & desirer qu'il soit par-tout ordonnateur & garant des détails les plus durs & les plus rigoureux ? Comment peut-on se plaire à faire bruit de ses ordres, pour mettre garnison chez un contribuable & pour vendre ses meubles & son grabat ? Si de si tristes contraintes ne peuvent pas être évitées sous aucune espece d'administration, ne seroit-il pas trop heureux qu'elles se fissent sous le commandement des représentans de la Province & que le nom de V. M. toujours chéri, ne fut entendu que pour la commisération & la clémence ; qu'intermédiaire entre les Etats & ses peuples, son autorité n'apparut que pour marquer les limites entre la rigueur & la Justice.

Ce n'est pas seulement au cœur sensible de V. M. que je présente ces considérations, c'est au Maître d'un Royaume où l'existence ancienne des corps intermédiaires multiplia les obstacles ; c'est encore au Souverain d'une nation vive & éclairée, où l'amour & la confiance rendent toujours l'autorité plus facile.

On prétendra peut-être encore qu'en établissant une administration Provinciale sous quelque forme que ce fut, ce seroit diminuer les ressources de la finance & mettre des bornes à la faculté d'imposer ; mais on doit se rappeller que j'ai établi pour premiere condition que le nouveau pays d'administration payeroit précisément la même somme d'imposition que Votre Majesté en retire & rien

ne

ne feroit plus jufte, puifqu'en permettant aux propriétaires de modifier & d'améliorer la répartition & la perception, ce feroit le moyen de payer plus facilement.

Quant aux augmentations futures, je dirai d'abord avec peine, mais avec vérité, que le premier obftacle à ces augmentations, viendra de l'état même de ces contribuables.

Les fujets de Votre Majefté animés par leur zele & par leur amour feroient peut-être encore capables de quelques efforts momentanés au milieu de la guerre ; mais le Miniftre qui pendant la paix occuperoit Votre Majefté des moyens d'augmenter fes révenus autrement que par l'ordre d'économie & une meilleure adminiftration feroit à jamais indigne de la confiance de Votre Majefté & de l'eftime publique. Il trahiroit fon devoir, s'il n'étoit pas uniquement occupé de préparer au cœur bienfaifant de Votre Majefté les moyens de foulager fes peuples, & s'il lui cachoit que la plus nombreufe partie de fes fujets en a le plus preffant befoin.

Mais pour ôter même aux défenfeurs de la forme actuelle d'adminiftration l'avantage qu'ils voudroient tirer de l'intérêt du fifc mis en oppofition avec le bonheur des peuples, il fuffira de rappeller qu'outre toutes les reffources du Tréfor Royal, la plus fûre fans doute, c'eft l'égalité proportionnelle des impofitions, puifque c'eft la plus intelligente maniere d'adoucir le fardeau onéreux & de

ſe ménager le pouvoir de l'augmenter; mais dans la forme actuelle d'adminiſtration cette égalité eſt preſqu'impoſſible à établir, & juſqu'à préſent on a bien plus fait à l'égard des tentatives que de progrès. Il y a dans la répartition des diſproportions ſenſibles entre les contribuables, les Paroiſſes, & entre les Généralités & les connoiſſances néceſſaires pour établir un juſte équilibre, ne ſont pas même raſſemblées. Les oppoſitions des Cours, les réſiſtances que ces oppoſitions occaſionnent de la part des contribuables; la néceſſité enfin de ſe ſervir d'une multitude d'employés contre leſquels l'intérêt général ſe réunit, & qu'on cherche ſans ceſſe à tromper ou à ſéduire, ce ſont là des difficultés que la vie momentanée des Miniſtres eſſaie en vain de ſurmonter; & c'eſt ainſi que dans la forme actuelle d'adminiſtration, une bonne penſée & des loix ſages ne ſuffiſent pas encore pour opérer le bien; au lieu que dans les adminiſtrations provinciales, il ne peut y avoir de l'inégalité que dans les principes ou les premiers réglemens de répartition, & c'eſt au Gouvernement à y veiller; mais ces principes une fois établis, ils repréſentent le vœu général, & l'exécution n'eſt point arrêtée, d'autant plus que l'intérêt commun oblige d'y veiller & que les rapports entre les facultés des contribuables ne peuvent échapper.

Enfin il reſte encore à montrer que le pouvoir légal d'impoſer ne ſeroit point affoibli par l'introduction d'une adminiſtration municipale, & à cet égard une ſeule obſervation

ſuffiroit ; c'eſt que l'autorité de cette adminiſtration pourroit être bornée à répartir les impoſitions, & qu'ainſi les formes actuellement uſitées pour les établir ne ſeroient point altérées.

Ce ne ſeroit donc jamais que par un motif de propre convenance pour l'autorité Royale qu'en renonçant à la ſanction des Parlemens, on voudroit un jour demander directement à l'aſſemblée provinciale ſa contribution aux beſoins extraordinaires de l'Etat, & ſi nous nous arrêtions à comparer laquelle de ces deux manieres de valider les impoſitions conviendroit le mieux à l'autorité, nous trouverions vraiſemblablement que le Gouvernement traiteroit preſque toujours plus facilement avec des Etats ſagement conſtitués qu'avec des Parlemens.

On doit éprouver également de la part de ces deux corps l'oppoſition qui naît de l'eſprit de propriété ; mais outre ce motif commun de réſiſtance, il en eſt des particuliers aux Parlemens qui tiennent aux préjugés, au défaut d'inſtruction & par fois à l'intrigue, il en eſt encore d'autres qui naiſſent de l'envie de ſe ſignaler & de fixer les regards de la nation.

Si l'on examine enſuite ce qui doit ſe paſſer pour le choix des impôts, on remarquera qu'un Pays d'Etat, compoſé de trois ordres, réunit auſſi juſtement qu'il eſt poſſible l'intérêt & le vœu nationnal, au lieu que les Membres des Cours ſouveraines, s'ils ne parviennent pas à s'élever au-deſſus de leurs conve-

nances particulieres, doivent néceſſairement préférer ou rejetter des impoſitions par des motifs que la nation ne peut partager.

C'eſt ainſi que les Parlemens combattent contre une juſte répartition des vingtiemes, qui peut diminuer ſur-le-champ leurs revenus, & qu'ils ſont plus indifférens ſur la taille qui ne poſe ſur eux qu'indirectement. C'eſt ainſi qu'ils ont plus d'ardeur contre les droits de contrôle qui augmentent les frais de juſtice, que contre telle autre impoſition qui s'éloigne davantage des murs du Palais. C'eſt ainſi peut-être qu'ils diſputeroient preſqu'autant ſur le franc-ſalé que ſur la gabelle, & c'eſt ainſi enfin qu'ils s'oppoſeroient davantage aux droits d'entrée des Villes qui augmentent la dépenſe des citadins, qu'aux droits d'entrée & de ſortie du Royaume, dont l'étendue inconſidérée ſuffit pour anéantir le commerce.

Tous ces motifs de partialité ne tiennent point au caractere des individus. On trouveroit ſûrement dans les Parlemens autant d'hommes vertueux que dans aucune autre claſſe de la ſociété. Mais quand on conſidere l'effet des grandes inſtitutions, il ne faut pas s'attacher aux qualités des particuliers, qui compoſent un ordre de l'état, mais aux intérêts communs qui doivent le mouvoir & le faire agir.

Ces conſidérations générales ſuffiſent pour faire connoître que même ſous un point de vue fiſcal, il n'y auroit aucune raiſon pour préférer d'établir des impôts par le concours des Parlemens, plutôt que par celui des Etats.

Et s'il étoit néceſſaire de s'étendre davantage ſur cette queſtion, j'obſerverois encore que la réunion des réſiſtances ſeroit plus facile entre les Parlemens qu'entre des pays d'Etat, non-ſeulement parce que les premiers ſont ſans ceſſe en activité, tandis que les autres ne s'aſſembleroient qu'une fois tous les trois ans, & pendant un temps limité, mais auſſi parce que le Souverain a bien plus de récompenſes naturelles dans ſa main pour l'ordre de la Nobleſſe & du Clergé, que pour des Juges & des propriétaires de charges; qu'enfin les Parlemens qui rendent par-tout la juſtice, ont dans la ceſſation de leurs fonctions, une arme toujours embarraſſante, & que ſans recourir même à cette extrémité, le ſeul pouvoir de décréter, de flétrir & d'emprisonner, leur donne ſur tous les Receveurs des deniers publics, des moyens impoſans qui ſuffiſent pour arrêter, pendant quelque temps, l'exécution des volontés du Roi.

Bien loin donc qu'on dut enviſager l'inſtitution d'adminiſtrations provinciales, bien ordonnées, comme un accroiſſement de réſiſtances, je ne doute point que les Rois ne trouvaſſent, dans ce contrepoids d'Etats & de Parlemens, des moyens d'aſſeoir plus tranquillement leur autorité, la réunion de tant de corps preſque toujours jaloux les uns des autres, devient impoſſible; & ſi elle avoit jamais lieu, ce ne pourroit être que par l'effet d'un malheur général & par des actes accumulés d'injuſtice & d'oppreſſion.

Mais ſi V. M. pouvoit inſtituer une ad-

miniſtration, qui, en applaniſſant le chemin à ſa juſtice, ne fût qu'un obſtacle poſſible aux abus du pouvoir; ce ſeroit peut-être à ſes yeux le point de perfection, puiſqu'après avoir fait le bonheur de ſes peuples pendant ſon regne, elle en ſeroit encore le bienfaiteur dans les temps les plus reculés.

Je cherche de nouvelles objections pour y répondre. Voudroit-on par exemple, arguer des embarras qu'occaſionnent quelques Pays d'Etat? Mais il eſt bien aiſé d'appercevoir que ces embarras tiennent à d'anciennes conventions vis-à-vis des Provinces, qui ont eu le droit de traiter en s'uniſſant à la France.

Aucune de ces gênes n'exiſteroit dans la converſion volontaire d'une adminiſtration de Pays d'élection dans une autre adminiſtration quelconque; les conditions les plus ſages, les précautions contre les abus, ſeroient le réſultat facile d'un arrangement où la ſeule bienfaiſance de V. M. ſeroit dans le cas de dicter des loix. Bien plus, & ceci eſt une réflexion d'une grande importance, on tireroit un jour d'une adminiſtration provinciale bien ordonnée, un moyen de force pour corriger & perfectionner les conſtitutions actuelles des Pays d'Etats, dont les unes même conſervent un degré de reſpect, lorſqu'on n'a pour objet de comparaiſon, que l'adminiſtration plus défectueuſe encore des Pays d'élection.

On dira peut-être enfin qu'il ſeroit à craindre que le peuple ne perdît au changement qu'on propoſe, par l'effet de la ſupériorité

que la nobleffe pourroit prendre dans une administration provinciale.

Il me paroît d'abord difficile que le peuple pût être plus maltraité qu'il ne l'eft en général dans les pays d'élection, où l'on n'a d'autre fecret, à mefure de nouvelles dépenfes publiques, que d'augmenter la taille, impôt arbitraire, difficile à bien répartir, & où le peuple eft prefque toujours facrifié. D'ailleurs, la trop grande influence de la Nobleffe eft facile à éviter par une fage conftitution & un équilibre raifonnable entre les différens ordres, d'autant plus que le Clergé qui ne paie pas de vingtiemes, partage par la taille de fes fermiers, les intérêts des roturiers, en même temps que tous les devoirs de fon Etat l'attache à la protection du pauvre. Enfin, quelqu'exceffifs que foient les impôts, c'eft peut-être encore moins de leur étendue que naiffent les plaintes & les clameurs, que du défaut de bafe folide dans les répartitions, & du défefpoir qu'infpire la difficulté d'obtenir juftice.

D'ailleurs, comme les Etats ne pourroient établir aucune bafe de répartition, ni aucune forme permanente de perception, fans l'approbation de Votre Majefté, il feroit bien aifé de juger de l'équité des principes qu'on voudroit adopter.

Ces bafes fondamentales font bientôt mefurées, parce qu'elles tiennent à des idées générales, que le bon fens & l'efprit de juftice peuvent aifément reconnoître; mais c'eft dans l'application de ces mêmes principes à l'exé

cution; c'eſt dans l'adminiſtration de tout ce qui eſt indéterminé, que Votre Majeſté ne peut ſe repoſer avec tranquillité ſur l'eſprit ou ſur la volonté d'un ſeul homme, ainſi qu'on y eſt contraint dans les pays d'élection.

Ce genre d'adminiſtration ne ſeroit ſupportable qu'autant que les impôts ſeroient ſoumis à des regles abſolument ſimples; mais lorſqu'une longue ſuite de fautes ou de malheurs a obligé d'étendre & de diverſifier les impôts de toutes les manieres, & lorſque l'eſprit fiſcal, après avoir tout parcouru, a ſu ménager encore une vague dans l'exécution dont il eſt facile d'abuſer; le dernier des maux alors eſt une adminiſtration arbitraire qui affecte l'imagination des contribuables, & leur préſente ſans ceſſe de nouvelles craintes.

Auſſi même dans les Pays les plus deſpotes, on ne connoît pas cette maniere de ſoumettre la répartition des impôts aux déciſions d'un ſeul Commiſſaire, & bien loin que cette méthode ſoit l'eſſence de la Monarchie, ce ſeroit plutôt dans les Gouvernemens où la Souveraineté eſt diviſée entre pluſieurs, qu'on pourroit l'employer avec moins d'inconvéniens.

L'adminiſtrateur ne peut y échapper à la ſurveillance générale, & il peut convenir, pour éviter les chocs & les longueurs, que ce ne ſoit pas un corps nombreux qui exécute, quand c'eſt un corps nombreux qui commande; mais dans un Pays Monarchique, où la ſeule volonté du Prince fait la loi, cette même convenance diſparoît. Et l'inquiétude

du Souverain doit ſe borner à être certain que ſes intentions juſtes & bienfaiſantes ſoient remplies, & à prévenir qu'on n'abuſe jamais de ſon autorité.

Je me ſuis encore préſenté à moi-même un doute à réſoudre.

La nature des impoſitions, leur étendue, leur diverſité, la bigarure des formes, des uſages, des privileges & des prérogatives, tout cet ouvrage imparfait & ſucceſſif de l'adminiſtration Françoiſe, en même temps qu'elle ſemble appeller preſque dans tous ſes points, une main habile préſente auſſi par-tout des obſtacles. Qui peut dans chaque Province, les vaincre ou les ſurmonter plus facilement ? Eſt-ce un homme ſeul ? Eſt-ce un corps d'adminiſtration ? C'eſt un homme ſeul ſans doute, ſi vous réuniſſez en lui les qualités néceſſaires. Rien n'eſt plus efficace que le pouvoir dans une ſeule main ; le choix des délibérations n'arrêtant point de marche, l'unité de penſée & d'exécution rend les ſuccès plus rapides, mais en même temps, que je crois autant qu'un autre à la puiſſance active d'un ſeul homme qui réunit au génie la fermeté, la ſageſſe & la vertu, je ſais auſſi combien de tels hommes ſont épars dans le monde ; combien, lorſqu'ils exiſtent, il eſt accidentel qu'on les rencontre, & combien, après les avoir rencontrés, il eſt rare qu'ils ſe trouvent dans le petit circuit, où l'on eſt obligé de prendre des Intendans de Province.

Ainſi, l'expérience & la théorie indiquent également que ce n'eſt point avec des hom-

mes ſupérieurs, mais avec le grand nombre de ceux qu'on connoît, ou qu'on a connus, qu'il eſt juſte de comparer une adminiſtration provinciale, & alors toute la préference demeurera à cette derniere; car dans une commiſſion permanente, composée des principaux propriétaires d'une Province, la réunion des connoiſſances, la ſucceſſion des idées, donnent à la médiocrité même une conſiſtance : le concours de l'intérêt général vient augmenter la ſomme des lumieres : la publicité des délibérations force à l'honnêteté ; & ſi le bien arrive avec le temps, il arrive du moins; & une fois obtenu, il eſt à l'abri du caprice & ſe maintient, au lieu qu'un Intendant le plus rempli de zele & de connoiſſance, eſt bientôt ſuivi par un autre qui dérange ou abandonne les progrès de ſon prédéceſſeur. Dans l'eſpace de 10 à 12 ans, on les voit aller de Limoge en Rouſſillon, du Rouſſillon en Hainaut, du Hainaut en Lorraine. Et à chaque variation ils perdent le fruit de toutes les connoiſſances locales qu'ils peuvent avoir acquiſes. On diroit à voir ces changemens continuels que l'adminiſtration des Provinces eſt une école établie pour les Maîtres des requêtes, & que, deſtinés à gouverner un autre hémiſphere, ils viennent en France s'eſſayer ſur différens ſols & ſur divers caracteres, tandis que le plus grand avantage de chaque Province devroit toujours être le but, & l'homme le moyen.

Si des Intendans on jette un coup-d'œil ſur les Miniſtres des Finances, on trouve que

ſans être égaux en talens, il ſuffit qu'ils le ſoient en prétentions pour que l'ouvrage de l'un ſoit détruit par l'autre. On veut faire & l'on ſupprime ; on veut faire & l'on rétablit ; & on veut faire encore & l'on change. C'eſt au Royaume à ſe prêter à toutes ces vacillations, & à devenir l'humble jouet de cette ſucceſſion d'amour-propre.

Cependant une vérité importante naît de ces dernieres obſervations ; c'eſt qu'un grand bien ne ſera jamais l'effet d'un nouveau ſyſtême d'impoſition, quelque ſage qu'il ſoit, s'il n'eſt ſoutenu d'un bon ſyſtême d'adminiſtration, & qui ſuffiſe pour entreprendre, pour exécuter & pour maintenir.

Je crois donc que le véritable bienfait d'un Souverain envers ſes peuples, ſeroit d'ouvrir des voix d'améliorations, indépendantes des qualités des hommes, auxquels il donnera ſa confiance, & il ſeroit l'heureux effet de l'adminiſtration provinciale bien conſtituée.

Au reſte, quand on prétendoit que ces adminiſtrations ne ſeroient pas aujourd'hui la maniere la plus convenable de ſimplifier les finances & d'atteindre au meilleur ſyſtême d'impoſition, il ſeroit encore ſage de la choiſir, comme étant celle à laquelle les eſprits ſont les plus préparés. Tout autre qui, ſous un point de vue purement abſtrait paroîtroit préférable, trouveroit à titre de nouveauté, des obſtables d'exécution, d'où naîtroit bientôt le découragement ; & l'adminiſtration montre bien moins d'habileté, lorſqu'elle veut exécuter tout-à-coup, le plus

grand qu'elle conçoit, que lorſqu'elle s'en approche par degrés, mais plus ſûrement, en ſuivant la route que l'opinion générale a le plus frayé.

J'entends une derniere objection : la guerre eſt-elle un temps favorable pour un changement important de quelque nature qu'il ſoit ?

Je conviens qu'il en eſt malheureuſement pluſieurs en adminiſtration auxquels le temps de guerre n'eſt point favorable pour un changement, & je ne peux l'apperçevoir ſans regret & quelquefois ſans douleur.

C'eſt ainſi, qu'on eſt obligé par eſprit de ſageſſe de renvoyer à une autre époque les modifications dont la gabelle, les aides, & les traites feroient ſuſceptibles.

Deux importantes conſidérations doivent engager à ce parti : l'une c'eſt qu'en temps de guerre, on ne peut riſquer ni une privation de revenu, ni une ſuſpenſion même dans leur perception : l'autre, c'eſt que dans le temps où chacun connoît au gouvernement des beſoins extraordinaires, le changement le plus conforme à l'ordre & au bonheur des peuples, & où V. M. bien loin de gagner feroit des ſacrifices, feroit toujours enviſagé comme une opération fiſcale qui eſſuyeroit ſous ce point de vue, un ſurcroît d'obſtacles en même temps que les intentions bienfaiſantes de V. M. feroient méconnues : mais dans la propoſition qu'on met ſous les yeux de V. M. il n'y a aucun haſard à courir, puiſqu'on exigeroit de la généralité dont on feroit choix, la même ſomme d'impoſi-

tion qu'elle paie actuellement. Cette condition préviendroit auſſi néceſſairement tout ſoupçon injuſte de la part des contribuables, & la bonté paternelle de V. M. paroîtroit dans tout ſon jour.

Enfin à l'égard de l'adminiſtration intérieure au milieu de la guerre, elle manifeſteroit un calme favorable au crédit, & je ne doute point auſſi qu'un moyen d'encourager les Provinces aux nouveaux efforts que la guerre rendra indiſpenſables, ce ſeroit de leur ouvrir l'eſpérance d'une adminiſtration plus conforme à leurs vœux; cet eſpoir, on ne peut ſe le diſſimuler, eſt devenu preſque néceſſaire; il ſe trouve tout à la fois que les impôts ſont à leur comble, & que les eſprits ſont tournés plus que jamais vers les objets d'adminiſtration; enſorte que tandis que cette multiplicité d'impôts, rend l'adminiſtration infiniment difficile, le public par la tournure des eſprits, a les yeux ouverts ſur tous les inconvéniens & tous les abus; il en réſulte une critique inquiete & confuſe qui donne un aliment de continuel au deſir qu'ont les Parlemens de ſe mêler de l'adminiſtration; ce ſentiment de leur part. Ce manifeſte de plus en plus, & ils s'y prennent comme tous les corps qui veulent acquérir du pouvoir, en parlant au nom du peuple, & ſe diſant les défenſeurs du droit de la nation; & l'on ne doit pas douter, que bien qu'ils ne ſoient forts, ni par l'inſtruction ni par l'amour pur du bien de l'Etat, ils ſe montreront dans toutes les occaſions, ſi long-

temps qu'ils se croiront appuyés de l'opinion publique Il faut donc ou leur ôter cet appui, ou se préparer à des combats répétés qui troubleront la tranquillité du Regne de Votre Majesté, & conduiront successivement ou à une dégradation de l'autorité, ou à des partis extrêmes dont on ne peut pas mesurer au juste les conséquences.

Il arrivera de nouveau, ce qu'on a déja vu, c'est que tantôt considérant les Parlemens, comme un corps de Magistrature, on sera porté à leur donner de la force & de l'éclat, & que tantôt, les considérant comme un corps politique, on desirera les affoiblir.

Or, l'unique moyen de prévenir ces secousses, & d'attacher essentiellement les Parlemens aux fonctions honorables & tranquilles de la Magistrature, c'est de soustraire à leurs regards continuels, les grand objets d'administrations, sur-tout dès qu'on peut y parvenir par une institution qui remplissant le vœu national, conviendroit égalemant au Gouvernement, & comme la simple perspective des vues générales de Votre Majesté à cet égard, suffiroit pour faire impression & calmer pour un temps les esprits, je crois l'essai d'une administration municipale si nécessaire sous ce rapport seul, que j'irois jusqu'à dire que, dût-il mal tourner, je le conseillerai encore, d'autant plus que sous la forme d'expérience, on ne peut manquer de réunir presque tous les suffrages. Les personnes qui desirent ardemment cette nouvelle

forme d'adminiſtration, y applaudiront comme à un premier, pas qui peut conduire à une amélioration générale.

Ceux au contraire, qui craignent toute eſpece de changement & reſpectent juſques aux plus grand abus, quand ils ſont anciens, approuveront encore l'eſprit de ſageſſe de Votre Majeſté qui l'auroit engagé à ne faire qu'un eſſai, & à renvoyer une détermination plus générale à un temps plus éloigné après les leçons de l'expérience. Enfin tous les ſujets de Votre Majeſté la béniront d'avoir pris au moins en ſérieuſe conſidération un objet ſi intéreſſant pour le bonheur de ſes peuples & pour la proſpérité du Royaume.

Après avoir examiné ſous le ſeul rapport de l'intérêt public, l'importante queſtion traitée dans ce Mémoire, je finirai par une réflexion qui tient plus particuliérement à la perſonne de Votre Majeſté, & à laquelle j'ai été entraîné par un ſentiment digne au moins de ſon indulgence.

J'ai vu divers genres de gloire partagés entre les Souverains, la guerre, la politique, les arts, la magnificence ont tour à tour ſignalé leur Regne, & conſacré leur mémoire; aujourd'hui le ſoin du bonheur des peuples, & l'établiſſement des loix qui peuvent l'aſſurer, ſemblent offrir la ſeule ambition nouvelle, c'eſt la plus noble de toutes. Un ſiecle plus calme & plus inſtruit paroît déſabuſé de ces fauſſes grandeurs, où les larmes du peuple viennent ſe joindre aux louan-

-456

ges des hiſtoriens & aux flatteries des courtiſans.

En même-temps la nation a les yeux ouverts ſur Votre Majeſté, elle croit voir un accord entre ſes beſoins & le caractere de ſon Souverain, entre l'âge de Votre Majeſté & le temps néceſſaire pour accomplir des projets ſalutaires, & l'amour qu'inſpire Votre Majeſté fait apperçevoir avec ſenſibilité, que la gloire qui paroît lui être plus particuliérement réſervée, ſera la plus conforme à ſon bonheur, ainſi que la plus précieuſe à l'humanité.

FIN.